

*Atairo, Daniela*

## Complejidad y diversidad en los procesos de toma de decisiones universitarias: Los órganos colegiados de la UNLP. El caso FOMECEC

---

### IV Jornadas de Sociología de la UNLP

*23 al 25 de noviembre de 2005*

*Cita sugerida:*

*Atairo, D. (2005). Complejidad y diversidad en los procesos de toma de decisiones universitarias: Los órganos colegiados de la UNLP. El caso FOMECEC. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata. En Memoria Académica. Disponible en:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6580/ev.6580.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6580/ev.6580.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**Complejidad y diversidad en los procesos de toma de decisiones universitarias:**  
**los órganos colegiados de la UNLP. El caso FOMECE**

Daniela Atairo<sup>1</sup>

**Introducción**

El presente trabajo forma parte de una investigación<sup>2</sup> en curso acerca de las dinámicas institucionales que se desplegaron en la Universidad Nacional de La Plata a partir de la implementación del programa FOMECE (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior). La investigación esta orientada a reconstruir regularidades de comportamiento y lógicas de acción más permanentes en universos aparentemente tan desorganizados y anárquicos como las universidades, que den cuenta del por qué de determinadas respuestas institucionales a mismos problemas, programas o políticas<sup>3</sup>. Bajo el supuesto de que la implementación de políticas provoca un proceso de interacción donde la institución y sus actores resignifican las políticas en curso. Dicho proceso no es lineal sino muy por el contrario supone que las estructuras y prácticas se modifican, se reabsorben, o resisten, construyendo resultados no esperados.

El programa FOMECE fue seleccionado pues establece una relación entre el Estado, la institución universitaria y la profesión académica. Esto significa que consideramos que el estudio sobre la universidad no se puede desprender del análisis planteado por Muselim (1996) respecto de que los modos de funcionamiento, los procesos de toma de decisiones y las formas de gobierno no pueden ser explicados por las regulaciones endógenas. En el orden local contingente que los actores producen al interactuar influyen los modos de intervención del Estado y la interacción con la profesión académica. Partiendo de estos postulados, la investigación centra el análisis en las dinámicas institucionales y en las estrategias desplegadas por los actores en el proceso de génesis, elaboración e implementación de proyectos en tres unidades académicas de la Universidad Nacional de La Plata: las facultades de Ciencias Médicas, de Ciencias Naturales y Museo y de Humanidades y Ciencias de la Educación.

---

<sup>1</sup> Profesora de la UNLP, Becaria CIC.

<sup>2</sup> Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación/FLACSO, “Estado, universidad y actores: el Fomece en la Universidad Nacional de La Plata, Director Claudio Suasnábar.

<sup>3</sup> Si bien se reconoce que la universidad no tiene el mismo tipo de lógica racional que otras organizaciones –como las empresas– ello no significa que no existan interdependencias entre los actores universitarios. La toma de decisiones en cuanto a la creación de carreras, programas y la impartición de cursos, el reparto de los presupuestos y de los recursos, la realización de programas y proyectos de investigación remiten lógicamente a una interdependencia funcional entre los miembros de una universidad. La gestión de esta interdependencia no se realiza de manera automática sino que exige una regulación social, es decir, la construcción de un orden local que permita estructurar el espacio de acción mediante el establecimiento de un mínimo de reglas y de regularidades de comportamientos (Muselin, 1996).

La investigación en curso es un estudio sobre la institución universitaria desde una perspectiva sociopolítica superando de alguna manera los enfoques normativo-jurídicos y aquellos estudios centrados en la esfera estatal y las racionalidades de la política universitaria. Desde la conformación de un sistema universitario que se inicia en la década del '50 la realidad de las universidades se nos presenta cada vez menos homogéneas, es así que el análisis de casos concretos se ha convertido en una necesidad para comprender no sólo la vida interna de las universidades sino también el devenir de la implementación de políticas públicas. Si bien las políticas universitarias se dirigen al conjunto de las universidades, las características específicas de cada institución y las tensiones que la configuran marcan las diferencias en el tipo de respuesta siendo heterogéneo el efecto de las mismas.

En esta ponencia se presentan los primeros resultados de la investigación que se centran fundamentalmente en cómo el Fomec comienza a ser tematizado en la universidad a partir de un análisis documental<sup>4</sup>. En este sentido, en un primer momento se analizaron el proceso de toma de decisión a nivel del Consejo Superior del cual presento algunas conclusiones<sup>5</sup> y, en segundo a nivel de los Consejos Académicos –objeto de esta ponencia- bajo el supuesto que a distintos niveles de la institución la forma de procesar las políticas universitarias adquiere particularidades en función de las características propias de los órganos de colegiados y de los intereses y recursos de los actores que participan del procesos de toma de decisión.

A partir de presentar una breve descripción de los cambios en la relación entre Estado y Universidad, y de caracteriza el programa Fomec, se analizará el procesos de toma de decisión ante la adhesión o no de la universidad al programa en los órganos colegiados.

#### Estado y Universidad: la evaluación como eje de la política universitaria

En América Latina en la década del '90 comienza una serie de reformas que redefinen la relación entre Estado, sociedad y educación. En el nivel superior, el Estado ha desarrollado diferentes acciones que lo configuran como un Estado protagonista y con mayor control sobre el Sistema de Educación Superior (SES) construyendo nuevas reglas de juego al mismo tiempo que se producen transformaciones en el perfil de las universidades y de los sistemas de educación superior. Durante los años '90 se

<sup>4</sup> Se analizaron las versiones taquigráficas de la sesión del Consejo Superior del 30 de agosto de 1995 y las sesiones del Consejo Académico de dos facultades: la Facultad de Ciencias Naturales y Museo y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

<sup>5</sup> Producto de un trabajo anterior presentado en las Jornadas de Jóvenes Investigadores. Facultad de Ciencias Sociales-Isntituto Gino GERmani-UBA. Año 2005

configura lo que se ha denominado el Estado Evaluador<sup>6</sup>, sustituyendo el patrón inestable que alteró períodos de fuerte control y represión física e ideológica durante los regímenes políticos autoritarios, y momentos de mayor apertura y permisividad en los regímenes democráticos. Brunner (1993) es quien en América Latina plantea la necesidad de establecer una evaluación liviana y eficaz que suplante a la vieja relación benevolente establecida entre las universidades y el Estado. A partir de considerar que la evaluación es un instrumento eficaz para establecer una forma de regulación y conducción –a distancia- de las universidades orientada a mejorar la calidad. En este sentido, se ha redefinido la relación entre Estado y sociedad por un lado, y la relación entre Estado y universidades, por otro, produciéndose la pérdida de una relación privilegiada de confianza con el Estado que caracterizó a las universidades tradicionales de elites (Trow, 1998) contribuyendo a hacer de la evaluación tanto un elemento de rendición de cuentas de la universidad como del potencial control y direccionamiento de las mismas. La evaluación pasa así a suplantarse el tradicional planeamiento como instrumento de conducción y regulación de los procesos educativos. (Krotsch, 2002)

Así, se ha pasado de una relación débil a una regulación, si bien difusa e indirecta, pero que moldea a las universidades a través del financiamiento (vía los distintos programas especiales) y fundamentalmente, de las políticas de evaluación modificando la vida institucional de las mismas. En este sentido, las universidades fueron objeto de reformas importantes, la vida interna de las universidades fue afectada. De allí el interés de analizar el cambio institucional que han generado las políticas emanadas de este nuevo Estado Evaluador. Los cambios generados por la nueva relación tienen efectos diferentes según el campo disciplinar así como también en las diferentes niveles de la organización universitaria.

#### El Fomec: financiamiento y nuevos modos de regulación.

El programa de reforma de la Educación Superior suponía, según Brunner (1993) un nuevo contrato entre Estado, sociedad y universidad que debía estructurarse sobre dos ejes: a) sustituir el débil poder de control administrativo del Estado por una nueva relación que se podría caracterizar como una relación de evaluación y, b) sustituir la relación basada en el compromiso estatal de proporcionar aportes automáticos de recursos a las instituciones por una relación más diferenciada y compleja, donde las

---

<sup>6</sup> Neave (1994) propone este concepto para los países del centro, en donde el Estado Evaluador reemplazó paulatinamente al Estado Facilitador que había posibilitado el proceso de masificación en la educación superior.

instituciones diversifiquen sus fuentes de ingresos y el Estado financie en función de objetivos y metas convenidas.

El Programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Fomec)<sup>7</sup> implementado desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación en 1995 sintetiza de alguna manera ambos ejes: procesos de evaluación<sup>8</sup> y nuevos mecanismos de asignación presupuestaria.

El Fomec era un fondo concursable destinado a apoyar financieramente procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de la enseñanza de las universidades nacionales, a través de proyectos elaborados por las instituciones seleccionados previa evaluación de sus calidad, pertinencia e impacto a través de comités de evaluadores. El programa fue diseñado como un nuevo dispositivo para asignar una parte del presupuesto destinados a las universidades<sup>9</sup>, la asignación de recursos a través de proyectos ha sido un mecanismo privilegiado para financiar la investigación sin embargo en el marco de las nuevas reglas de juego el Estado utiliza este mecanismo extendiéndolo a otras áreas o funciones. La nueva forma de distribución se dirige fundamentalmente a modificar las prácticas tradicionales de *asignación automática* que, dependiendo del ciclo económico y de las políticas fiscales, se incrementa en relación con el presupuesto del año anterior (asignación negociada e incremental). Es así que las universidades públicas contaron con financiamiento adicional destinado a reformas específicas<sup>10</sup>.

Los objetivos generales del Fomec eran promover el mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria y modernización curricular, fortalecer la enseñanza del grado y estimular el desarrollo del posgrado, promover la articulación de los distintos niveles de la enseñanza, estimular y facilitar la formación y actualización del cuerpo docente e impulsar la inversión en infraestructura y modernizar el equipamiento.

Algunos de los objetivos específicos se relacionaban con el mejorar la enseñanza del grado y posgrado a partir de capacitación de las plantas docentes mediante el cursado de

---

<sup>7</sup> Los recursos asignados al Programa provienen del Préstamo del Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y de los fondos aportados por las Universidades Nacionales en concepto de contraparte.

<sup>8</sup> Si bien la políticas de evaluación en sentido estricto se reflejan en la creación de la CONEAU (Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria) que tienen a sus cargo el desarrollo de procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras de interés público entre otras funciones, el FOMECEC es uno de los programas junto al de Incentivos a la Investigación que tienen como componentes estratégicos procesos de evaluación.

<sup>9</sup> La política de asignación de recursos en el período analizado consistió en mantener los montos que las universidades recibían en forma inercial y distribuir los incrementos presupuestarios a través de pautas objetivas vinculadas a metas claramente delimitadas.

<sup>10</sup> El Programa organizó anualmente una convocatoria para la presentación de proyectos, la primera se realizó en 1995 y la última en 1999.

estudios de posgrado, mejoramiento de la capacidad de formación de posgrado, apoyo al desarrollo de bibliotecas y mejora de la gestión académica de proyectos de cambio de estructura organizativa, departamentalización, reconversión de la planta docente, etc. Los distintos objetivos específicos se concretaban en rubros financiados: a) Equipamiento básico para la enseñanza, b) Equipamiento de apoyo, c) Bibliografía, d) Estudios y asistencia Técnica, e) Profesores visitantes del país, f) Profesores visitantes del exterior, g) Beca de grado para matemáticas, h) Becas de posgrado de formación docente, i) Becas de posgrado abiertas, j) Pasantías de grado para estudiantes de informática, K) Pasantías para movilidad de estudiantes de posgrado, l) Pasantías para movilidad de docentes, ll) apoyo para la radicación de docentes, m) obras.

El programa establecía condiciones que generaban beneficios diferenciales según el área disciplinar, por ejemplo en el área de la salud solo se financiaban proyectos ligados a ciencias básicas incluidas en sus carreras académicas quedando por fuera el financiamiento de mejoras en el área de la clínica médica; las Ciencias Sociales y Humanas no podían solicitar equipamiento, y las becas o pasantías para alumnos de grados eran rubros financiados solamente para Ciencias Básicas e Ingeniería; en el cuanto al nivel posgrado se financiaban aquellos que estaban acreditados y en cuanto a las becas accedían aquellos profesores que tenían menos de 35 años<sup>11</sup>.

### Los procesos de toma de decisión en la UNLP

El proceso de democratización producido por la reforma del '18 consagró el gobierno tripartito en las universidades argentinas generando una particular configuración del gobierno de la institución<sup>12</sup>. Analizar la discusión que se dio en el Consejo Superior de la UNLP y en los consejos académicos acerca de la adhesión o no de la universidad al programa Fomec nos permite introducirnos en el proceso de toma de decisión en estas organizaciones complejas como son las universidades. Este recorte nos permite indagar qué procesos se desencadenaron cuando el Fomec comienza a ser tematizado en la institución, esto es qué posturas, qué discursos se generaron a partir de la posibilidad de

---

<sup>11</sup> Estos criterios fueron modificados en la segunda convocatoria: las CBIS y CSH podrán presentar proyectos de grado y posgrado, las CSH podrán acceder a solicitar equipamiento (rubro no previsto en la 1ª convocatoria), se elevó la edad máxima de los aspirantes a beca de 35 años a 40 años. (INFOMECE, 1996:29)

<sup>12</sup> En el modelo reformista del co-gobierno están presentes lógicas propias del pluralismo político -agrupaciones y tendencias- al mismo tiempo contiene fuertes elementos corporativistas -los claustros- (Suasnábar, 1999). A lo que se agrega la influencia de consideraciones político partidarias y de grupos de interés no institucionales en la elaboración de las estrategias de gobierno de la universidad (Krotsch, 1994).

introducir nuevas reglas de juego que instalaban los nuevos mecanismos de financiamiento que suponían entre otras cosas procesos de autoevaluación y planificación en el marco de una nueva relación entre las universidades y el Estado.

Según Adriana Chiroleu (2001) el Consejo Superior es el órgano colegiado que “opera como un espacio que amortigua, procesa y filtra las vinculaciones entre el Estado y la Universidad constituyéndose por tanto, en un punto de condensación privilegiado para reconstruir las reacciones y respuestas que la institución articula frente a las orientaciones de la política universitaria nacional”. (Chiroleu 2001:1)

El nivel de análisis nos aporta una mirada no tanto de la burocracia institucional ni tampoco sobre la base del sistema sino de un nivel de gobierno de la institución universitaria de carácter colegiado, donde las lógicas disciplinares, estamentales y políticas lo atraviesan simultáneamente.

El trabajo se basa en el análisis de los discursos emitidos por los distintos consejeros en las sesiones, en este sentido, el recorte no permite dar cuenta de las estrategias de los actores previas a la sesión como acuerdos, arreglos informales, además el Consejo Superior es un órgano de resonancia política, lo dicho ahí adquiere publicidad determinando de alguna manera el comportamiento de los actores

El análisis aborda un aspecto de la realidad, esto es las posiciones de los actores en el inicio de la instalación de la temática y que no da cuenta de la dinámica desplegada por los actores durante la implementación del programa donde seguramente se incorporan nuevos intereses que sí serán abordados en los próximos momentos de la investigación completando el análisis del juego complejo que se establece entre las condiciones estructurales y las diferentes estrategias y recursos que despliegan los actores.

#### El Consejo Superior de la UNLP frente al Fomec: “*si, pero...*”

La discusión alrededor de la adhesión o no al FOMECEC<sup>13</sup> ha generado arreglos institucionales particulares que se pueden presentar como resistencias, adaptaciones o asimilaciones defensivas ante la nueva modalidad que instala el programa. En un trabajo anterior se analizó la sesión del consejo superior donde se discutió la adhesión o no al programa. Si bien los resultados de la votación son contundentes (29 votos por la afirmativa, 5 por la negativa y 4 abstenciones), no nos mostraba la complejidad, la

---

<sup>13</sup> La sesión del Consejo Superior se realizó el 30 de agosto de 1995, la misma fue precedida por una sesión interrumpida por manifestaciones violentas desde la barra luego de haber dado lectura a los dictámenes de las distintas comisiones. En la primera parte de la sesión objeto de análisis se realizó un repudio a la violencia apelando a la democracia y a los principios de la reforma universitaria

heterogeneidad y los intereses que surgieron o se manifestaron en la adhesión al programa. Del mapa de los actores se identificaron diferentes posiciones: en los extremos los “autonomistas” y los “científicistas” y en el medio los “pragmáticos”. Los primeros grupos presentan discursos ligados a *valores*, unos apelaban a los valores de la libertad, la justicia en cambio los otros apelan a valores de la ciencia como la autonomía en la producción de conocimiento. Los actores que tienen una postura pragmática ante el FOMECA están actuando ante el mismo en función de cálculos racionales que les permiten maximizar sus propios beneficios (*homo economicus*). El discurso de los actores denominados “científicista” actualiza de cierta manera el *ethos científico* en un sentido mertoniano. “El *ethos* de la ciencia es ese complejo de valores y normas afectivamente templados que se consideran obligatorios para el hombre de ciencia” (Merton, 1964:543). El universalismo, el comunismo, el desinterés y el escepticismo organizado son “imperativos, transmitidos por el precepto y el ejemplo y reforzados por sanciones, son interiorizados en grado variables por el científico, formando así su conciencia científica” (Merton, 1964:543). El grupo que hemos denominado “autonomistas” aluden a valores que en general abogan los académicos esto es por la ‘libertad de investigación’ y ‘la libertad de enseñanza’, existe una convicción de que deben ser mínimos los controles externos enfatizando la autonomía tanto individual como institucional. Estos valores tienden a generar la identidad del hombre académico constituyendo una unidad, todos forman parte de una ‘comunidad de sabios’ con intereses en común que los separa de los demás. (Clark, 1992). En el marco de esta autonomía los académicos son sus propios evaluadores, además tienen el derecho a la propiedad de sus ideas, apoyándose en un conjunto de prohibiciones: el plagio es un delito y una ofensa moral la falta de reconocimiento a la originalidad y la creatividad. Dentro de los grupos de los “autonomistas” que apelan fundamentalmente al valor de la libertad se encuentra otro grupo que le da un nuevo sentido. En la construcción de la agenda de los ’90 para la educación superior el Banco Mundial constituyó uno de los actores centrales en la elaboración de diagnósticos y de financiamiento de reformas, en general la comunidad académica, en especial los estudiantes cuestionaron la aceptación de estos préstamos que engrosaba la deuda externa del país. Este grupo está apelando al sentido de dependencia no ya de la producción de conocimiento sino en la definición del modelo de universidad.

El grupo denominado “pragmático” es heterogéneo pues lo conforman aquellos que reconocen ciertas “desventajas” del programa pero igualmente lo aceptan porque el



mismo implica un incremento del presupuesto de la universidad. Los actores tienen en cuenta que cerca del 90% del presupuesto es destinado al pago de salarios y a los gastos operativos, además de que las inversiones estuvieron crónicamente postergadas. En el marco de esta situación el Fomec es visualizado como la posibilidad de acceder a recursos no disponibles a través de las asignaciones presupuestarias regulares<sup>14</sup>. En otros discursos se observa que los actores conocen la lógica en la cual se inserta el programa, una *lógica de la competencia* donde se asocia calidad con la introducción premios y castigos sin embargo la posición relativa de la UNLP hace que los beneficios posibles de obtener pesen más que los costos lo que determina de alguna manera la posición adoptada y la adhesión al programa.

La heterogeneidad no es un rasgo que solo da cuenta de las posiciones ante el Fomec sino también de la conformación al interior de cada grupo. Los grupos están conformados por consejeros superiores cuya pertenencia disciplinar es heterogénea.<sup>15</sup>

Si bien se señalan tres posiciones se conformó una interesante alianza entre grupos con racionalidades diferentes, aquellos donde el componente valorativo tiene mayor peso, y, los otros donde el componente calculador adquiere mayor presencia en su comportamiento. Esta alianza entre científicos y pragmáticos podría ser definida como casual si no tenemos en cuenta, por ejemplo, las características de la comunidad de físico en la UNLP. La misma se estructura alrededor de la existencia de circuitos internacionales de intercambios altamente formalizados e institucionalizados que le otorga a la comunidad mayores márgenes de autonomía. Además, el rol del director de proyecto tiene características particulares en las disciplinas duras, no solo lidera académicamente el proyecto sino que se le suma un perfil de gerente o manager -que esta acostumbrado a competir- a partir de ser el encargado de buscar nuevos recursos financieros para el equipo.(Suasnábar, 1999)

---

<sup>14</sup> También se presentan otros argumentos todavía más pragmáticos que el anterior, estos actores analizan el costo que puede tener la UNLP si no se adhiere al programa y si otras universidades nacionales si se adhieren, concluyendo que el costo sería muy alto y el beneficio cero para la UNLP si esta no se incorpora al programa propuesto por la SPU.

<sup>15</sup> El grupo de los “autonomitas” esta conformado por consejeros que pertenecen tanto a facultades ligadas a disciplinas duras-puras como las disciplinas de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo, y por la Facultades Ciencias Agronómicas y Forestales que agrupan disciplinas duras-aplicadas y, además por la Escuela de Trabajo Social donde el núcleo esta conformado por disciplinas blandas. La misma situación de heterogeneidad se puede identificar en el grupo que hemos denominado “científicos” pues esta conformado al mismo tiempo por consejeros de facultades donde la disciplinas duras-puras son el eje central como la facultad de Astronomía y Geofísica y por la Facultad de Ingeniería donde, por el contrario, el eje los conforman las disciplinas duras- aplicadas.

Esta caracterización del proceso de toma de decisión de adhesión o no al programa Fomec parece indicar la complejidad del mismo y el entrecruzamiento de lógicas que le subyacen. Esto parece ser importante a la luz de comprender la necesidad de estudiar estas instancias colegiadas que en general aparecen borrosas u oscuras en los estudios sobre gobierno de las instituciones universitarias. Además, nos muestra como frentes institucionales -la UNLP junto a otras universidades con un total consenso declararon a la Ley 24.521/95 anti-constitucional- se fragmentan a la hora de discutir programas específicos.

El análisis sobre la discusión alrededor de la adhesión o no al Fomec reveló la complejidad de la elaboración de estrategias institucionales comunes. Si algo muestra el análisis es la heterogeneidad conflictiva de intereses y valores que subyacen a las posiciones de los actores configurados a partir de lógicas cuyo origen también es diferente. El análisis de la discusión muestra que son cualitativamente distintas las posiciones -y los valores o interés que le subyacen- de los actores frente a los mismos estímulos. La presencia de lógicas como la disciplinar, la institucional, la estamental, la partidaria genera que el procesamiento del programa no sea homogéneo. Si bien no ha sido objeto específico de la investigación se podría señalar, sin aventurarnos demasiado, que el componente político-partidario de alguna forma queda diluido en la instalación del Fomec en la UNLP. Por otro lado, parecería que el único estamento que actuó en bloque fueron los estudiantes siempre más proclives a conformar la oposición. La mayoría de los estudiantes se retiró de la sesión al no lograr que la misma se realizara a puertas abiertas, una de las agrupaciones -Franja Morada- dejó un documento donde expresaba su postura de oposición al programa Fomec.

Ahora, el componente corporativo por facultad adquiere cierta relevancia en la conformación del mapa de posiciones. En este sentido, es interesante indicar que, de los consejeros presentes, la mitad de las unidades académicas funcionaron en bloque apoyando la adhesión de la ULNP al programa Fomec. En la universidad argentina como confederación de facultades impronta del modelo napoleónica se conforman fuerzas que provienen no tanto de la base sino más bien del nivel intermedio de las facultades en la medida en que la misma desempeña un papel preponderante en la distribución de la autoridad y de los recursos organizacionales. El decano, participa en el órgano colegiado de la universidad que aprueba las políticas institucionales y distribuye el presupuesto. (Brunner, 1990)

Es importante destacar que una facultad (FCNyM) voto en bloque pero oponiéndose al programa, sin embargo es una de las facultades que más proyectos Fomec obtuvo luego de que la UNLP se adhiriera al programa. En este sentido, esta particular situación nos plantea la necesidad de estudiar cómo las instituciones procesan las políticas universitarias en otros niveles -facultad y disciplina- y momentos -de elaboración de proyectos e implementación de los mismo- pues la incorporación de nuevos intereses y nuevos actores modifican el juego deshaciendo o trastocando los acuerdos antes producidos lo cual enriquece de alguna manera la interpretación del resultado alcanzado (Krotsch, 1994)

Por último, el entrecruzamiento conflictivo de diferentes racionalidades que se nos presentan en el análisis de la sesión del Consejo Superior parecería que nos acerca más a pensar estos procesos de toma de decisiones a partir de modelos interactivos que conciben que las dediciones que se toman en la instituciones universitarias tienen que ver más con un agregado de diferentes intereses (Baldrige, 1971). La dirección de la política institucional es el resultado (incierto) de la negociación y el conflicto entre una multiplicidad de actores (Suasnábar, 1999)

#### Los consejos académicos: nuevos intereses, nuevos frentes, nuevas fragmentaciones

Como se señaló antes el programa establecía condiciones que generaban beneficios diferenciales según el área disciplinar, ante estas condiciones las situaciones de las facultades eran completamente diferentes. Es interesante destacar que algunas de las facultades, como la Facultad de Ciencias Naturales y Museo (FCNyM), a pesar de estar dentro del grupo de las más beneficiadas en función de las condiciones que imponía el programa y por su tradición en investigación y capacidades institucionales y académicas para elaborar proyectos votaron en bloque por la no adhesión de la UNLP al Fomec. Por el contrario, muchas facultades, como la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educaucón (FAHCE), que iban ha obtener menor beneficio y tienen mayores debilidades a la hora de competir estaban a favor del Fomec.

Esta situación nos lleva de alguna manera a analizar el proceso de toma de decisión a un nivel menor del gobierno de la universidad: los Consejos Académicos. Donde ya no esta presente componentes tan diversos como a nivel de Consejos Superior y las lógicas de lo políticos, de lo estamental, o lo disciplinar pueden adquirir una dinámicas particular. Con el fin de poder dar cuenta de estas posiciones, se analizará las posturas y discursos

de los consejeros académicos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y la Facultad de Ciencias Naturales y Museo.

Consejo Académico de FAHCE: “...es conveniente entrar porque es muy inconveniente no hacerlo”

En la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación la sesión (31/8/95) del consejo académico en la cual se debatía el tema Fomec se produce un día después de que en el Consejo Superior se decidiera la adhesión al mismo. Durante la primer parte de la sesión acompañó al consejo el Secretario de Ciencia y Técnica de la UNLP con el objeto de responder a las preguntas que pudieran formular los consejeros. Es interesante marcar que durante la presencia del secretario las intervenciones adquirirían una importante dimensión política e ideológica. Sin embargo, luego el razonamiento sufre un giro y comienza a primar un análisis sobre las consecuencias que tendría el programa en la facultad. El argumento incluía una cuota de realismo o pragmatismo perdiendo peso lo político-ideológico. Si en el primer momento de la sesión se centro en el análisis de las consecuencias de entrar al programa ligado fundamentalmente al tema de la autonomía universitaria, en el segundo momento primó el análisis del desarrollo disciplinas y de las consecuencias que tendría el quedar afuera. En este sentido, al evaluar los costos que tendría el quedar afuera, se manifiesta un resurgimiento de la cuestión pragmática de análisis de costo-beneficios presente también en el Consejo Superior. Algunas intervenciones dan cuenta del razonamiento:

“¿cuál es la consecuencia de entrar y cual la de no entrar? ¿Cuál es el costo real, políticos, institucional, de responsabilidad que tenemos como consejeros académicos al decir “no”? (Decano)

“¿Qué es lo que uno esta estudiando al entrar o no? Estudia el tema de los condicionamientos y las conveniencias”(...) “¿cómo hago mas grande a las generaciones futuras? ¿Impidiéndole el acceso a un beneficio de este tipo o diciéndoles los peligros morales, ideológicos y de estima académica que hay cuando a uno lo limitan a optar entre las conveniencia y la amenaza” (Claustro de Profesores)

Si bien la propuesta de elaborar un diagnóstico y un proyecto institucional para poder afrontar el programa atravesaba a todos los claustros, tanto el claustro de profesores como de graduados optaron por apoyar el programa Fomec, mientras que los alumnos mantuvieron su postura político-ideología frente a los organismo internacionales y la injerencia de la SPU en la vida de la universidad:

“...va a suceder todo lo contrario, que se nos va a perjudicar ya que- hago uso de sus propias palabras- se nos están condicionando lo que queremos los países del tercer mundo, nosotros no somos de la Comunidad Europea, y nos esta condicionando y jaqueando la autonomía universitaria” (Claustro estudiantil)

“...a mi me da mas miedo quedarme adentro del Fomec que quedarme afuera porque es incierto el destino” (Claustro estudiantil))

En este sentido, la postura de este estamento se correlaciona con el grupo de los “autonomistas” del Consejo Superior al apelar a principios de reformistas que cuestionan a la injerencia de agencias externas a la propia universidad. En este sentido, la postura de los estudiantes es homogénea en los distintos niveles de gobierno.

Los consejeros académicos evalúan la posición deprimida de las ciencias sociales y humanas con respecto al resto y plantean que quedar afuera del Fomec podría implicar mayores desajustes no solo entre disciplinas sino también entre instituciones. Algunas intervenciones de los consejeros manifiesta esta postura:

“...lo que veo es que en general las universidades están entrando en este sistemas y sin nos quedamos afuera se va producir un terrible desequilibrio con las otras.” (...) “por eso, en principio me inclino por entrar al programa porque si nos quedamos afuera las condiciones generales de los docentes y los estudiantes sufrirán un atraso comparado con la de otras facultades. Es decir se va a dar la irracionalidad de que universidades y facultades minúsculas estén en mejores condiciones..” (Claustro de profesores)

“Estas reflexiones nos llevan a pensar que el desajuste no lo impone el Fomec sino que puede agudizarlo” (...) “cuando doctor Bibiloni hacia referencia que su elenco posee todos auxiliares docentes que habían alcanzado el grado de doctor, baste este indicador para tener en cuenta que nosotros estamos en una situación absolutamente alejada de esa”(...) “no se que pasa en el resto de las disciplinas que forman parte de esta facultad, pero hablar de una hemeroteca en el campo de la psicología es hablar de un sueño porque es prácticamente inexistente” (Claustro de Profesores)

En este sentido, los consejeros realizaban la siguiente lectura: quedar afuera entraña muchos peligros y quedar adentro puede resultar en beneficio del desarrollo disciplinario de grado y posgrado, además teniendo en cuenta el compromiso asumido por el consejo superior de establecer mecanismos compensatorios.

A sabiendas de los condicionantes que implicaba el Fomec limitando la autonomía y la intromisión de una lógica competitiva diferente a la lógica de la producción de conocimiento, los consejeros se enfrentaban al problema de entrar o no y a cuales son los costos y los beneficios en función de evaluar el desarrollo de las disciplinas de su facultad, como se refleja en la siguiente intervención:

“Cerrar la puerta es una decisión muy difícil de tomar y para dejarla abierta hay que hacerlo sin confrontar. Si se entra hay que hacerlo sin confrontación, con la cabeza bien gacha, sabiendo que estamos condicionados, que somos muy críticos porque –de lo contrario no seríamos universitarias-, pero eso no nos exime de haber tenido que pasar por la autocrítica. De esto tengamos conciencia como de nuestros defectos o fallas institucionales” (claustro de profesores)

A pesar de la expresar su oposición desde el punto político ideológico, tanto el claustro de graduados como profesores votan por la adhesión al programa. Es interesante señalar que a nivel de discursos parece haber un relativo consenso en el claustro de profesores pero la minoría de profesores se abstiene en la votación posibilitando de igual manera que la facultad se incorpore al programa Fomec.

#### Consejo Académico: FCNyM: “lo político, lo técnico”

La sesión extraordinario del consejo académico tenía como objeto analizar y discutir sobre la adhesión o no del Fomec, a diferencia de la FAHCE, esta sesión antecedió en 12 días a la sesión del Consejo Superior y en el análisis de la versión taquigráfica del Consejo Superior se visualiza como el decano lleva el mandato del consejo académico votando en contra de la adhesión al programa aludiendo a la decisión tomada por parte de la facultad a quien representa.

En el debate que se da al interior del Consejo Académico se encuentran diferentes posturas que postulan discursos diferentes y que se corresponden con los diferentes estamentos del órgano colegiado. Si bien, el discurso político-ideológico está presente en los tres estamentos adquiere mayor fuerza en el claustro estudiantil siendo el discurso eje de la postura del claustro estudiantil. Este estamento sostenía que el programa atentaba contra la autonomía universitaria otorgando un poder importante al ejecutivo, a partir de manifestar una fuerte desconfianza sobre el PRES (Programa de Reforma de Educación Superior) y el Fomec. Además, el claustro estudiantil reclamaba la no existencia de reglas claras que podrían comprometer a la universidad:

“Firmar un contrato, sin saber qué es lo que vamos a tener que hacer de aquí en más, es algo como demencial”(..) “no puedo firmar un cheque en blanco”  
(Clasutro Estudiantil)

Los puntos centrales de la discusión giraban alrededor de la no participación de las universidades en las comisiones de evaluación de los proyectos, en la definición de los parámetros y en la elaboración misma del programa Fomec. El claustro estudiantil

consideraba que el programa ponía en cuestión la autonomía universitaria y adquiriría mayor poder el ejecutivo en la injerencia de la vida universitaria.

La postura del claustro de graduado, si bien planteaba que desde el punto de vista de los principios no se debía adherir al programa, los planteos de tipo técnico adquieren centralidad en el discurso, en una intervención el consejero decía:

“¿Cómo se va a pagar la deuda es por ejemplo, aumento el ingreso o pidiendo mas presupuesto, a través de servios a terceros o a través del arancelamiento”  
“¿Cuáles son los riesgos que se corren desde el punto de vista tecnico al no saber como se va a pagar? Si me dicen vamos a sacar algo de acá para poner allá con reglas mas claras, el tema puede cambiar...” (Claustro Graduados)

El postura del claustro de graduados esta fragmentada, por un lado el graduado del oficialismo presenta una de fuerte oposición a la adhesión de la UNLP al programa Fomec, se basaba en la preocupación por cómo se iba a pagar el préstamo, en este sentido se alejaba de una defensa de la autonomía universitaria desde un punto de vistas de los principios reformistas. Y la postura del graduado de la oposición construye un discurso a partir de la necesidad de construir un diagnostico y se reflexionar sobre la elaboración de un proyecto de facultad y de universidad.

“Creo que al margen de esto aceptamos o no, tenemos que trabajar. Y cada uno de nosotros con la responsabilidad que nos cabe. Porque si no, vamos a ver pasar el tiempo. Y no vamos a hacer nada en pos del mejoramiento. Cada uno de nosotros individualmente sabemos hacia donde apostamos. Pero, nuestra universidad ¿qué proyectos tiene?”

El decano y el claustro de profesores adoptaron una postura menos opositora. En cuento a la postura del decano se construye sobre la base de comprender la nueva relación entre Estado y Universidad y las nuevas reglas de juego que instalaba el Fomec como mecanismo de financiamiento. Al mismo tiempo en su relato presenta alternativas de acomodamiento de la universidad a las nuevas reglas de juego:

“Sabemos que el presupuesto para las universidades va a ser de alguna manera, manejado desde la SPU”(..) “nosotros queremos mejorar a nuestra manera, tenemos o que conciliar nuestro proyecto con los de la Secretaria de Políticas Universitaria o generar nuestros propios ingresos”

En este sentido, el discurso de la gestión atenuando de alguna manera el componente político-ideológico o de oposición que tenían las otras dos posturas, al instalar en la

discusión cuál serían las consecuencias de establecer una relación de total oposición a la SPU:

“Estamos hablando en este momento del no ingreso al Fomec, y estamos hablando al mismo tiempo de aceptar o no aceptar de aquí en más todos los programas que vengan de la SPU, por el solo hecho de venir de la SPU. Me parece (...) que no debemos tomar la decisión de decir no a la SPU de aquí en más, porque eso va a ser nuestra propia lapida en lo que a presupuesto se refiere” (Decano)

“Entiendo las dos posturas, pero si bien en el marco conceptual estoy completamente de acuerdo en que estamos siguiendo caminos que nos marcaron otro, de todas maneras debemos apostar a un proyecto que responda a nuestras necesidades. Si ese proyecto –puesto que hay personas evaluadoras lo acepten, bueno, que lo hagan, pero en lo que no estaríamos de acuerdo para nada, es en presentar el proyecto apuntando a que sea elegible, si ser elegible significa hacer lo que ellos quieren y no lo que nosotros queremos” (...) “Pero no con esto quiero decir que no comparto las cuestionamientos políticos” (Decano)

Por otro lado, los profesores adaptaron una postura de alguna manera similar a la que predominó en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación:

“Considero que es riesgoso comprometerse, pero también es riesgoso decir que no. Sobre todo que hace varios años que no tenemos una posibilidad de contar con ingresos” (claustro de profesores)

Parecería surgir un aspecto de carácter pragmático al proponer ingresar al programa con un proyecto limitado y que no afecte cuestiones estrictamente académicas como un reforma curricular y tener el tiempo necesario para elaborar un proyecto y generar condiciones para limitar la injerencia de la SPU en las reformas a implementar.

“Me parece buena la posición de la doctora en el sentido de que la universidad tiene un criterio conservador en el momento de solicitar el préstamo, que se pida algo pequeño, en la primera etapa, se recabe más información, se avance en un proyecto que no tenemos. La universidad no tiene un proyecto, lo que a hacer es una sumatoria de cosas, y van a tener que armar en un mes ese proyecto”

A pesar de la existencia de diferentes posturas que se basan en valores diferentes en la construcción de sus discursos la votación tuvo como resultado que la FCNyM se oponga a la adhesión de la UNLP al Fomec. Tanto alumnos, graduados como profesores a pesar de incorporar temas diferentes en el debate votan en contra del Fomec, y es el mandato que lleva al decano al Consejo Superior.

#### Algunas consideraciones finales



El análisis sobre la discusión alrededor de la adhesión o no al Fomec a nivel de los consejos académicos reveló nuevas dinámicas que estructuraron la discusión. En los consejos académicos predominó claramente la lógica estamental, los distintos estamentos en función de sus posiciones relativas construyeron el discurso. En cuanto a los estudiantes sostuvieron un discurso ligado a lo ideológico-político respetando el mandato de la agrupación a la que pertenecían revelando la capacidad de construir frentes de oposición a nivel estudiantil. En la medida en que los consejos estaban formados por militantes de Franja Morada era aun mayor el discurso homogéneo que utilizaban de oposición. En este caso se podría decir que hay una confluencia entre la lógica estamental y la política-partidaria.

Los profesores adopta una postura mas pragmática, si bien analizan las posibilidades de que el programa limite la autonomía universitaria determinando el sentido de las reformas a llevar a cabo, al mismo tiempo visualizan las posibilidades de mejorar sus condiciones de enseñanza y de producción del conocimiento partir de la compra de instrumental, de instalación de laboratorios, de mejoramiento de las bibliotecas, de consolidación de sus equipos de trabajo. El grado de pragmatismo adquiere mayor presencia en la FAHCE que en la FCNyM pues el eje de la discusión y es el análisis que determina la posición de adhesión al programa.

La postura de los decanos de intentar construir una posición frente a la SPU que permita obtener ventajas para las universidades, son los actores que comprende las reglas de juegos. La postura de ingresar al programa del decano de CNyM permite entender de alguna manera por qué una facultad que vota en bloque por la negativa en el consejo superior luego es una de las facultades que más proyectos Fomec obtiene. Si bien el decano lleva el mandato al Consejo Superior, luego de que la UNLP se adhiere al programa Fomec, la Facultad se presenta y obtienen varios proyectos esta particular situación nos permite construir hipótesis sobre el lugar que tuvieron los niveles de gestión en el diseño y elaboración de los proyectos Fomec.

Por último, en el claustro de graduados adopta posturas diferentes frente al Fomec mientras que en la FCNyM tanto el oficialismo como la oposición postulan una fuerte oposición, en la FAHCE es el claustro de graduados quien junto al de profesores sostienen que los efectos de quedar afuera del programa puede tener efectos perjudiciales para el desarrollo de la facultad y la disciplinas.

La diversidad de posturas nos permite visualizar la heterogeneidad conflictiva de intereses y valores presentes en otros niveles o en otras unidades académicas.

El predominio de una lógica del costo-beneficio en el consejo académico de la FAHCE se construye sobre la base de las características de recursos académicos y materiales con los que cuentan las disciplinas blandas en general y, en particular las disciplinas de la FAHCE con respecto a CNYM en el marco de un presupuesto restrictivo. Si se analizan la formación de posgrado de los docentes de las dos unidades académicas se puede observar la importante brecha existente entre ambas en 1995 durante la instalación del programa Fomec. Mientras que el 40% de los docentes de la FCNyM poseen títulos de doctor, la FAHCE<sup>16</sup> alcanza al 8% y los docentes que poseen títulos de maestrías -más típicas en el áreas de las ciencias sociales y humanas-, es del 1%. En cuanto a las dedicaciones también se visualiza las ventajas institucionales con las que cuenta la FCNyM: el 32% de los docentes tienen dedicación exclusiva y el 44% dedicación semiexclusiva mientras que en la FAHCE el 7% de docentes poseen dedicación exclusiva y un 27% semiexclusiva. En cuanto a docentes-investigadores que pertenecen al sistema de ciencia y técnico, el 33% de los docentes de la FCNyM pertenecen al CONICET y el 11% a la CIC mientras que el 4.5% de los profesores de la FAHCE pertenecen a estas agencias financiadoras.

Entonces, un primer punto a señalar es como a nivel de facultad -al incorporarse otros actores con otros intereses y recursos que en el consejo superior- el procesamiento de la política universitaria adquiere una dinámica particular. A este nivel del gobierno de la universidad adquiere mayor peso lógicas como la estamental que se diluyen en niveles superiores de gobierno, y en menor medida, la lógica de la mayoría y la minoría.

Un segundo punto se relaciona con lugar que tienen las características de las posiciones de las facultades en cuanto a recursos humanos -beneficiarios directos de los beneficios del programa- en la construcción de la estrategia institucional frente al programa.

---

<sup>16</sup> Los datos no incluyen al departamento de Historia y Geografía por no contar con los datos disponibles. Si bien la inclusión de estos datos podrían mejorar las posición relativa de la FAHCE no modificaría en mucho la diferencia con la FCNyM.

## Anexo

Cuadro N1. Porcentaje de títulos alcanzado por docentes de la FAHCE y FCNyM. 1995.

<b>Título Académico</b>	<b>FAHCE</b>	<b>FCNyM</b>
<b>Doctores</b>	7,9%	40,7%
<b>Magíster</b>	0,8%	
<b>Licenciado</b>	31,4%	49,5%
<b>Ingeniero</b>		9,9%
<b>Profesor</b>	59,1%	
<b>Otros</b>	0,8%	
<b>Total</b>	100,0%	100,0%

Cuadro N2. Porcentaje de dedicacion de docentes de la FAHCE y FCNyM. 1995.

<b>Tipo de Dedicación</b>	<b>FAHCE</b>	<b>FCNyM</b>
<b>Dedicación Exclusiva</b>	6,6%	32,0%
<b>Dedicación Semiexclusiva</b>	26,6%	43,8%
<b>Dedicación Simple</b>	66,8%	24,2%

Cuadro N3. Porcentaje de docentes que reciben financiamiento de la agencia CONICET y CIC de la FAHCE y FCNyM. 1995.

<b>Agencia Financiadora de investigadores</b>	<b>FAHCE</b>	<b>FCNyM</b>
<b>CONICET</b>	4,46%	33,0%
<b>CIC</b>		11,0%

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BALDRIDGE, V. y otros (1997) "Alternative Models of Governance in Higher Education" en *Governing Academic Organizations*, Mc Cutchan Publishing Corporation, Berkeley, California. Traducción: Ana Maria Tello publicado en Alternativas-Serie Espacio Pedagógico Año 6 (26), Universidad Nacional de San Luis.
- BECHER, T (1993) "Las disciplinas y la identidad de los académicos", en *Pensamiento universitario* N°1, Buenos Aires.
- BRUNNER, J (1993) "Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: bases para un nuevo contrato" en COURARD, H, (editor) Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO. Programa Chile
- BRUNNER, J. J. (1990): *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. FLACSO, Santiago de Chile
- CALERO, J. Y BONAL, X. (1999), "Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español", Ed. Pomares-Corredor, Barcelona
- CANO, Daniel (1995) "El fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria (FOMECA) : una estrategia del Poder Ejecutivo nacional y el Banco Mundial para la reforma de la Educación Superior Argentina, en *Centro de Estudios para la Reforma Universitaria*, serie Universidad en debate N° 1, Santa Fe.
- CASTRO, J. (2002) "Los fondos competitivos y el cambio académico. La experiencia del FOMECA" presentado en el III Congreso La Universidad como Objeto de investigación, UNLP.
- CHIROLEAU, A, IAZZETTA, O., y otros (2001) "El ejercicio de la Autonomía y el Co-gobierno en la Universidad Nacional de Rosario", en CHIROLEAU (2001) *Repensando la Educación Superior*, Ed. Universidad Nacional de Rosario.
- CLARK, B. (1993): *El Sistema de Educación Superior: una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Visión, México.
- G. De FANELLI, A. (2004) "El diseño de los contratos programa en la Argentina: Agenda de temas a discutir" IIPE-UNESCO.
- KROTSCH, P y PUIGGRÓS, A. (comp)(1994) *Universidad y Evaluación: estado del debate*. Aique, Buenos Aires.
- KROTSCH, Pedro (2001) *Educación Superior y reformas comparadas*. Universidad
- KROTSCH, Pedro. (1993) "La universidad Argentina en Transición ¿del Estado al mercado? En *Sociedad*, N°3, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- KROTSCH, Pedro. (1997) "Gobierno de la Educación Superior: análisis de coyuntura" en Afranio Mendes Catini (ED.), *Novas perspectivas nas políticas de Educação Superior no limiar do século XXI*, Editora Autores Associados, São Paulo, Brasil.
- MERTON, R (1964) "La ciencia y el orden social" en *Teoría y Estructura Sociales*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- MERTON, R (1964) "La ciencia y la estructura social democrática" en *Teoría y Estructura Sociales*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- MUSSELIN, C. Y FRIEDBERG, E. (1996): "La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades", en Revista *Debate*.
- SUASNÁBAR, Claudio. (1999) "Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica, en *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*, UNLP.
- TROW, Martin (1998) "Confianza, mercado y rendición de cuentas en la Educación Superior", en *Pensamiento Universitario* N° 7